Current Issue Review

32-14E

Domestic Airline Policy in Canada

John Christopher

Science and Technology Division
Research Branch

13 April 1982
Reviewed 29 September 1986

Library of Parliament
Bibliothèque du Parlement

Research Branch

88-00821/

The Research Branch of the Library of Parliament works exclusively for Parliament, conducting research and providing information for Committees and Members of the Senate and the House of Commons. This service is extended without partisan bias in such forms as Reports, Background Papers and Issue Reviews. Research Officers in the Branch are also available for personal consultations in their own fields of expertise.

© Minister of Supply and Services Canada 1987

Cat. No. YM32-1/82-14-1986E

ISBN 0-660-12360-6

N.B. Any substantive changes in this Review which have been made since the preceding issue are indicated in **bold print.**

CE DOCUMENT EST AUSSI
PUBLIÉ EN FRANÇAIS

CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

DOMESTIC AIRLINE POLICY IN CANADA

ISSUE DEFINITION

Domestic airline policy in Canada has evolved from a situation whereby Air Canada (formerly Trans-Canada Airlines) had a monopoly in the domestic field to a situation where CP Air has been allowed to compete with it on mainline routes. In addition, four regional carriers have been allowed to develop to supplement the mainline carriers and provide service on routes in specified regions. They are not allowed to compete to any significant degree with the mainline carriers, but in some instances are allowed a virtual monopoly on regional routes. The local, or third level carriers, while not having any specific or formal federal guidelines to follow, have been allowed to develop local service routes which have been protected from regional competition. Since the mid-1970s, there has been a growing concern among air carriers as to what their roles are and should be, what the domestic route structure should look like, the degree of competition that should be allowed and whether or not deregulation should come about. In response to this, on 10 May 1984, the Minister of Transport announced a new liberalized air policy that will immediately allow for lower fares and greater competition in the Canadian air industry. At the core of this policy is a liberalization of airline regulation with the hope that it will promote a healthy, innovative and competitive airline industry. Such a change will alter the Canadian airline industry as we know it today.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

BACKGROUND AND ANALYSIS

The evolution of Canadian domestic airline policy can be traced within three broad time frames -- 1936 to 1944, 1945 to 1958, and 1959 to the mid-1970s. These are outlined below.

A. 1936-1944

Prior to 1936, Federal Government involvement in aviation was minimal. Airports were largely the responsibility of private individuals or communities. By 1936 the aviation industry had recovered from its slump caused by the Depression and the Government recognized the key role of the airplane in the nation's overall transportation scheme. In 1936 the Department of Transport was established with a Civil Aviation Branch. With this, the authority over air transport was transferred from the Department of National Defence where it had been since the First World War.

The new Department, under the Aeronautics Act, had powers over a wide range of matters -- inspection and registration of aircraft and airports, licensing of all aviation personnel, the control of air routes, and deciding how much competition was acceptable for airlines on a given route. These powers came under the Aeronautics Act.

With regards to civil aviation policy, the first area considered was the formation of a transcontinental airways system, with a Canadian trans-national and trans-Atlantic airline. Initially, the Government hoped that existing firms would take up the challenge and set up a transcontinental service. However, seeing the need for government assistance, C.D. Howe, the Minister of Transport, approached the CN and CPR and Canadian Airways jointly with a proposal for a new airline company which would be a non-profit organization guaranteed against loss by the Government. The CPR and Canadian Airways, however, objected to the number of government appointees proposed for the Board of Directors and withdrew their support. The final solution was reached on 10 April 1937, with the establishment by Act of Parliament (i.e., The Trans-Canada Airlines Act), of Trans-Canada Airlines (TCA).

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

The key policy contained in the Act was the creation and preservation of a virtual monopoly for TCA in transcontinental, domestic and international areas of operation. A minimum 10-year contract was made between TCA and the Minister of Transport for the operation of aircraft between points and over routes to be designated by the Governor-in-Council, with the Government paying for any deficits out of public funds.

By establishing TCA the Government was in effect giving it a near monopoly in the transcontinental air field. The traffic could only support one such service and the new company became the Government's "chosen instrument" for major airline service. In this vein, the Government granted TCA certain exclusive routes and certain airmail contracts were to be awarded only to TCA. This early civil aviation policy, while not completely ruling out competition, tightly controlled it and, because of this, TCA was given a considerable boost in its early development. By 1942 TCA had established a transcontinental day and night, all-weather mail and passenger service connecting all principal cities in Canada.

B. 1945-1958

The CPR actively entered the aviation field in 1942 when it bought 10 of the largest air carriers (mainly bush pilot services) and incorporated them into one company -- Canadian Pacific Airlines (CPA). Despite pressure by CPA in 1943 for a division of traffic, the Government still favoured TCA as Canada's chosen instrument for major airline service.

The establishment of the Air Transport Board in 1944 did little to erode the near monopoly of TCA. The Board was directly responsible to the Minister of Transport and it was made clear that any Order-in-Council assigning routes to the Crown airline was to be final and not subject to review by the Air Transport Board.(1) Thus, the new Board was left only with the task of regulating the aviation industry outside of the Crown airline.

---

(1) J.R. Baldwin, The Regulatory Agency and the Public Corporation: The Canadian Air Transport Industry, Cambridge, 1975, p. 35.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

The first significant change in government policy came in 1948 when it gave CPA the right to overseas routes in the Pacific and to represent the nation as its chosen instrument in that half of the world. As a result, CPA's international operations grew rapidly between 1950 and 1958. It had established a significant route structure servicing Mexico, South America and Australia. While the Government had softened its position on international routes, its policy of keeping TCA in a monopoly position on the domestic transcontinental routes had not changed.

With a change of government in 1957, a change in aviation policy was in the offing. Mr. Stephen Wheatcroft was employed to study the implications of competition on transcontinental air routes. His report in 1958 favoured, in general, the establishment of limited competition on these routes. Following this, the Air Transport Board allowed CPA to operate one flight each way between Vancouver and Montreal, with stops at Winnipeg and Toronto.

We can see, therefore, that by 1959 the aviation policy had evolved from one of heavily restricted competition to a position where limited competition was allowed on domestic routes.

C. 1959-1973

Between 1959 and 1973 various refinements of policy were made with respect to domestic services. These are briefly summarized below.

1964: The Minister of Transport issued a policy statement that said: while the theory of competition was not rejected, domestic mainline services should not seriously affect the viability of TCA and that regional airlines should have a role not in conflict with TCA.

1966: Regional air carrier roles were defined, carriers identified (Pacific Western Airlines, Transair, Nordair, Quebec Air and Eastern Provincial Airways), principles of limited competition were laid down, a possible restructuring of routes was suggested and the regional carriers were given an opportunity to expand their domestic and international charter operations. In addition, the possibility of limited subsidies for the regionals was indicated.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

1967: The Government allowed CP Air to gradually increase its transcontinental services until it was providing 25% of the total transcontinental capacity by 1970 and to expand its services thereafter to permit it to maintain the 25% level.

1969: The Minister of Transport more precisely defined the 1966 regional air carrier policy. This was that the regionals' role was to supplement the domestic mainline operations of Air Canada* and CP Air and to provide regular and scheduled service to the north. No substantial direct competition to Air Canada and CP Air was to be permitted. The geographic areas of operation for the five regionals were spelled out: Pacific Western Airlines to service British Columbia and western Alberta; Transair to serve the Prairie Provinces and northwestern Ontario; Nordair to serve the remainder of Ontario and northwestern Quebec; Quebecair to serve all of the Province of Quebec east of Montreal; and Eastern Provincial Airways to serve the Atlantic Provinces. In addition, Nordair, Quebecair and EPA were granted access to Montreal and Transair was given access rights to Toronto.

1969-1973: Between 1969 and 1973 there were no major shifts in civil aviation policy. The regional carriers consolidated their routes and opened up some new ones within their regions.

D. Present Domestic Airline Policy

During the mid-1970s the Government gradually removed some of the restrictions on airlines. Both airlines and consumers campaigned for less regulation in domestic airline policy -- they wanted more competition to occur. CP Air sought to expand its Canadian operations and compete "head-to-head" with Air Canada, while the regionals wanted to compete more openly with the two mainline carriers. The carriers themselves took some steps to compete by offering half-price and discount fares on some flights.

In 1977 Parliament passed a new Air Canada Act which altered the role of the airline. The two major components of the Bill were: the

---

* TCA officially changed its name to Air Canada on 1 January 1965.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

improvement of Air Canada's financial structure by cancelling its $750 million debt to CN by authorizing share capital to be held solely by the Federal Government; and permission for the airline to diversify.

The new Act also encouraged Air Canada to "have due regard to sound business principles and in particular the contemplation of profit." The effect of these changes was to place Air Canada in a more competitive position with other airlines. It was now supposed to operate like its competitors and try to make a profit from operations.

In addition to the new Act, CP Air was allowed to compete more extensively with Air Canada. By 1980 the two largest carriers were competing head-to-head in Canada's largest domestic market. While the role of the National Carriers within the domestic air transportation system has not been explicitly defined by government policy, the practical development and evolution of both carriers have produced an omnibus role for the two airlines. Thus the nationals operate services essentially in southern Canada on all types of routes.

Since the 1960s the Regional air carriers have grown into relatively large airlines. This was done by the regionals developing routes in northern Canada and expanding their southern route networks by being given some rights to compete directly or indirectly with the nationals or, in some cases, by having smaller points turned over to them. They also abandoned service to many points with low traffic and gradually disposed of their small propeller-driven aircraft. The regionals now operate mainly short-haul services in southern Canada between major and smaller population centres with jet flying times of one hour or less. Nordair and PWA also serve points in the North, where routes are often much longer.

The role of the Local or Third-Level carriers has still not been defined by Government policy. In practice, their role has been to operate the residual services -- those which the nationals and regionals do not operate. This has led the locals to feel insecure and, in particular, to be concerned that traffic growth on their routes might interest the larger carriers in taking over their routes.

In early 1977 Transport Canada began a major policy review of the structure of the domestic air carrier industry. This review was

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

undertaken because of the carriers' unsatisfactory financial performance during the mid-1970s, increasing ambiguity over the carriers' roles, and competing and mutually incompatible demands from all sectors of the industry for a policy decision defining or redefining their respective roles in a way that would maximize their financial well-being and individual growth prospects.

In the Fall of 1977 the Ministry of Transport released a Discussion Paper to the industry, provinces and others concerned, outlining three air policy options. These options assigned roles to the national, regional and local carriers, and differed mainly in the types of routes that each group of carriers would be allowed to serve. Routes were distinguished in terms of traffic density (low, medium and high) and in terms of route length (short, medium and long). In response, the Air Transportation Association of Canada (ATAC) felt the proposals imposed too rigid a structure on the industry. ATAC recommended that further policy analysis should take place and recommended that a statement of principles governing local carriers be developed.

After listening to these and other arguments, the Government concluded that:

> Since the mid-1970s, the evolution of the domestic air carrier industry has created a growing need to re-examine the federal government's policies defining (explicitly and by implication) the kinds of domestic routes that should be served by the National, Regional and Local carriers. The resulting uncertainty about the "roles" of the three main groups of carriers has created difficulties for the Canadian Transport Commission (CTC) in the exercise of its licensing responsibilities, and has handicapped the carriers themselves in their planning by creating uncertainty about the sorts of routes for which they and others might reasonably expect to be licensed.(1)

In light of this, the Government, in August 1981, proposed a new domestic air carrier policy. Briefly, the policy covered scheduled domestic air services and included proposals which would keep the number of national carriers at two and allow them to continue operating scheduled

---

(1) Transport Canada, Proposed Domestic Air Carrier Policy (Unit Toll Services), Ottawa, August 1981, p. 1.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

turbo-jet service between and within regions throughout southern Canada; reduced the operating regions for the regional carriers from four to two and allow them to operate non-stop scheduled turbo-jet services between points up to 1,300 kilometres apart within their respective regions; allowed local carriers to provide passenger services on any route in southern Canada but only with non-turbo-jet equipment, both within and between regions. Domestic charter policy remained unchanged. Before being submitted to Cabinet for approval, comments and suggestions were sought from the provincial and territorial governments, the carriers, consumer groups and professional aviation associations.

This policy proposal for the first time addressed the role of the local carriers but left the area of domestic charter services unchanged. Many said that the proposal merely "fine-tuned" the existing policy and still protected the roles of the national and regional carriers. Critics felt this restricted competition through government regulation. In view of this, the Government referred the policy to the Standing Committee on Transport on 15 December 1981, for study and recommendations.

PARLIAMENTARY ACTION

Committee Recommendations

The Commons Standing Committee on Transport heard 48 witnesses between 28 January and 2 March 1982 and tabled its report on 6 April. The Committee felt that the objectives of a new domestic air carrier policy should be to promote: increased efficiency of the air transport system; improved passenger convenience; an adequate choice of air services and fares; the long-term financial viability of the industry; and adequate and stable services in remote and less populated areas of the country. The Committee made recommendations on regulation, air carrier roles, domestic charters, entry into the field and fares and subsidies. On regulation, air carrier roles and domestic charters, the Report recommended that:

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

- a regulated environment should be maintained for the domestic air industry, and the Canadian Transport Commission should continue to be the regulator;

- in southern Canada (south of 60° N latitude), only Air Canada and CP Air should be allowed to operate unit toll services between city-pairs more than 1,500 great circle statute miles apart;

- any Canadian air carrier, new or existing, should be able to apply to the CTC to operate any unit toll service in southern Canada between city pairs up to 1,500 miles apart;

- any Canadian air carrier, new or existing, should be permitted to apply to the CTC to operate any domestic unit toll service to or within northern Canada (north of 60° N latitude);

- no restrictions should be laid down in policy on the size or type of aircraft that domestic unit toll carriers may operate;

- restrictions on domestic charter services should be further reduced, but a distinction should be maintained between charter and unit toll services.

In dealing with new entries into the field, the Committee recommended that the CTC should authorize any new domestic toll air service that would, on balance, further the policy objectives stated above and, in particular, should:

- rely on competition as the principal means of promoting the objectives, particularly in respect of high density markets and in short haul markets in which air services face strong competition from surface modes of transportation;

- ensure that when an existing air carrier applies to provide a new service, the provision of the service would not have significant adverse effect on the applicant's existing services; and

- take into account, in determining whether the proposed service would result in an overall increase in efficiency of the air transport system, the effect that a proposed service would have on the costs and services of all carriers affected, as well as on the costs of any improvements to airports and air navigation services that would be required.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

In addition, the CTC would control fares, mergers and acquisitions and air carrier subsidies. With regard to fares the Committee recommended that:

> - the CTC should continue to regulate fares and rates. In order to simplify rate-setting and encourage competition, the CTC should define and, from time to time, amend a zone of flexibility within which carriers would be allowed to vary their fares upward or downward with no requirement other than a short notice to the CTC.

The recommendations also called for: the CTC to simplify and speed up its procedures to reduce the regulatory burden on carriers; the retention of the right to appeal decisions of the CTC with the Minister and the Governor in Council establishing and making public the basis upon which appeals would be heard; and Transport Canada issuing a report within five years' time either reaffirming existing policy or proposing modifications.

Of note in these recommendations is the fact that while not doing away with regulation and protecting Air Canada and CP Air, they allow for a degree of competition within a regulated framework. The regional carriers, for example, would not be limited to the 800-mile limit set forth in the 1981 policy proposals but would be able to fly non-stop within a 1,500-mile range. Fares, while still regulated by the CTC, would be subject to a "zone of flexibility" established by that body which would allow for some fare competition. And, entry into the airline field, although subject to CTC approval, would be guided by the policy of an overall efficient air transport system.

A New Canadian Air Policy*

On 10 May 1984 the Minister of Transport announced A New Canadian Air Policy centered on less regulation of the airline industry and more competition. As the Minister stated, this policy has evolved since the mid-1970's from consultations with the airlines, the provinces and the public as well as from the hearings on domestic air carrier policy held by the Standing Committee on Transport in 1982 and the air fare hearings

---

* For more information on this subject refer to Background Paper BP-95E: Deregulation of the Canadian Airline Industry.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

conducted by the CTC in early 1984. The first phase of this policy will establish a program to liberalize the economic regulation of commercial air services in Southern Canada (Map I shows the liberalized and the regulated zones which are subject to further consideration by the Standing Committee on Transport) without a change in legislation. The program will:(1)

(a) Repeal the policies that set aside certain markets for particular carriers, thereby allowing any new or existing carrier to apply for a licence to serve any domestic route;

(b) Remove restrictions on the unit toll (scheduled service) licences of the National and Regional carriers, and on the unit toll licences of Local carriers for services in Southern Canada;

(c) Encourage the airlines to apply to the CTC to consolidate their unit toll licences, so that such changes can take place in a controlled manner;

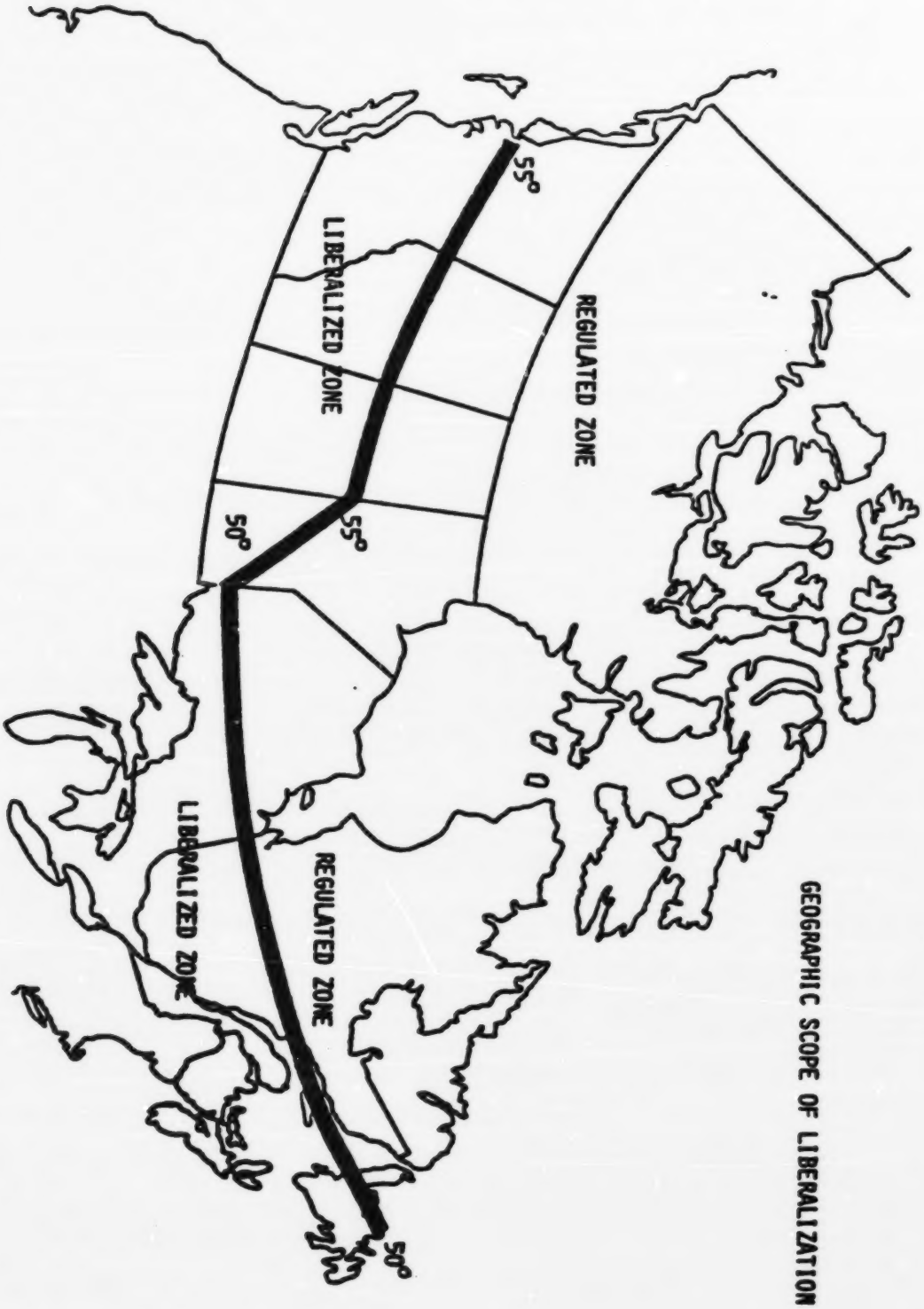
(d) Reduce the barriers to new entry to scheduled passenger and all-cargo services by calling on the CTC to give much greater weight to the benefits of increased competition in judging the licensing requirements of public convenience and necessity (PCN), in relation to particular licence applications;

(e) Provide much freer entry to charter services by calling on the CTC to exempt applications for such services from the requirements of PCN;

(f) Encourage new entry by calling on the CTC to grant freedom of exit to incumbent carriers faced with new entry, and to conduct an inquiry on whether carriers, having withdrawn their services, should retain the freedom to re-enter at any time;

(g) Promote lower fares and increased competition by announcing the Government's intent, even in advance of the CTC's report on the air fare hearings, to give the scheduled airlines complete downward pricing flexibility and to limit price increases to an objective measure of the rise in the price of their factors of production, not including labour, starting no later than 1986;

(1) Honourable Lloyd Axworthy, Minister of Transport, New Canadian Air Policy, Ottawa, 10 May 1984, pp. 20-22.



GEOGRAPHIC SCOPE OF LIBERALIZATION

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

(h) Call on the CTC to report in 90 days on the measures it proposes to take to speed up and simplify the regulatory process to the maximum permissible extent and to consider possible evidentiary changes associated with public convenience and necessity, to shift the burden of proof from the applicant to opposing intervenors;

(i) To allay concerns that Air Canada may compete unfairly, issue directions to the Company re-asserting its obligation to operate in a business-like manner and requiring it to refrain from unfair competitive practices, provide strong justification for any request for new equity capital from the federal government, dispose of Nordair to private interests as quickly as possible, and to set up a broadly based Task Force to establish adequate safeguards against bias in Air Canada's computer reservations system;

(j) Promote better use of the air transport infrastructure by encouraging applications for new services to under-used airports such as Hamilton and Mirabel, and by inviting the CTC to give them favourable consideration;

(k) Grant two important pending appeals (by PWA and Air Ontario) that ask for new opportunities to compete;

(l) Develop demonstration projects to improve local air services with special considerations for DASH-8 aircraft;

(m) Commit Transport Canada to giving new entrants and competitors fair access to congested airports during peak periods; and

(n) Step up Transport Canada's efforts to police and enhance the level of safety.

In addition, the CTC has been asked to institute a more vigorous surveillance and hearing program to ensure that the North is being adequately served by air carriers at the lowest possible prices.

These are the basic ingredients of the first phase of the new policy - the liberalization phase. The second phase will examine ways this liberalization can be extended toward the gradual elimination of regulation. This will rely on the outcome of the impending report by the CTC on its air fare hearings, and on the further advice of the Standing Committee on Transport which has been given a reference by the Government to examine the

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

pace and method for the gradual elimination of economic regulation. It has been asked to focus on the following questions:(1)

(1) At what pace should the process toward the elimination of regulation be pursued?

(2) How should the Aeronautics Act be amended to make it consistent with a more permissive regulatory approach?

(3) Should further installments of liberalization occur at predetermined intervals to stimulate adjustment and facilitate planning, or should any further changes be preceded by reviews, perhaps at preset dates?

(4) Should Air Canada be broken up and/or privatized to improve the company's efficiency and to give smaller, privately owned airlines a more equal opportunity to compete?

(5) As further regulatory liberalization proceeds, is there a need for direct operating subsidies to protect communities against loss of service as a result of regulatory change and for special labour protection provisions to protect airline employees against a related loss of employment?

Since this is a dramatic departure from previous air carrier policy it will likely be some time before we are able to assess its impact and effectiveness. It also remains to be seen how far the Government will move towards total economic deregulation of the airline industry in the future.

CHRONOLOGY

1 June 1919 - Parliament passed the Air Board Act, which governed the construction of airports, naming of air routes, licensing of aircraft and personnel and the investigation of accidents. This Act, with a large number of amendments and additions, later became the Aeronautics Act, which remains the basis of Canadian air law to this day.

---

(1) Ibid., pp. 19-20.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

1936 - The Department of Transport (under the Department of Transport Act) was established with the Honourable C.D. Howe as its first Minister. Within the Department, a Civil Aviation Branch was created and air services took an equal place with the Railway and Marine Services as a recognized means of transport.

10 April 1937 - Trans-Canada Airlines (TCA) was created by Act of Parliament on a common-stock basis, with the CNR as the sole shareholder.

1942 - CP Air was formed by the amalgamation of 10 local air carriers (mainly bush pilot services) by the CPR.

1944 - The Air Transport Board was created under the authority of the Aeronautics Act and was responsible for regulating the airline industry.

1948 - The Government allowed CP Air route rights in the Pacific.

1958 - The Wheatcroft Report, commissioned by the Government, favoured in general, the establishment of competitive transcontinental air services on a limited frequency basis.

May 1959 - The Air Transport Board allowed limited competition on domestic transcontinental services by granting CP Air one flight each way per day between Vancouver, Toronto and Montreal.

24 April 1964 - The Minister of Transport announced that, while the theory of competition was not rejected, TCA's mainline operations should not be harmed by undue competition.

20 October 1966 - Regional aviation policy was set forth by the Government and called for the regionals to provide service to the north and supplement mainline domestic operations; in addition, it was suggested that the regionals might be able to restructure their routes and expand their domestic charter operations.

27 March 1967 - CP Air was to be allowed gradually to increase its transcontinental services until it was providing 25% of the total transcontinental capacity by 1970.

19 September 1967 - The Canadian Transport Commission (CTC) was created under the National Transportation Act, with an Air Transport Committee that inherited all the powers and duties of the Air Transport Board.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

15 August 1969 - A more precise definition of the 1966 regional air carrier policy was enunciated by the Minister of Transport "to supplement the domestic mainline operations of Air Canada and CP Air and to provide regular and scheduled service to the north."

14 February 1974 - The Minister of Transport announced that the Government would lift the restriction on CP Air that required it to serve Montreal on all transcontinental flights.

September 1977 - The Government released a Discussion Paper examining three policy options for the airline industry.

November 1977 - Parliament passed the Air Canada Act which had as its core the financial restructuring of the airline to make it more responsive to the competitive marketplace.

May 1978 - The Air Transport Association of Canada formally advised Transport Canada that the proposals in the Discussion Paper did not provide policy principles and guidelines and posed too rigid a structure on the industry. They also wanted more policy work done by the Government to deal with regional and local carriers.

March 1979 - The Government removed route restrictions from CP Air and allowed it to compete with Air Canada.

15 August 1981 - The Government releases a Discussion Paper entitled Proposed Domestic Air Carrier Policy.

15 December 1981 - The Government referred the Proposed Domestic Air Carrier Policy to the Standing Committee on Transport for study and recommendations.

6 April 1982 - The House Committee on Transport reports its findings on Domestic Air Carrier Policy to the House of Commons.

10 May 1984 - The Minister of Transport announced a New Canadian Air Policy stressing less regulation of the airline industry.

SELECTED REFERENCES

(1) Canada, Economic Council of Canada, Reforming Regulation, Ottawa, 1981.

(2) Canada, House of Commons, Ninth Report, Standing Committee on Transport, Issue No. 55, Domestic Air Carrier Policy, Ottawa, 1982.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

(3) Canada, Transport Canada, Proposed Domestic Air Carrier Policy (Unit Toll Services), Ottawa, 1981.

(4) Johnston, E. and J.R.B. Ritchie, Institute for Transportation Studies, The Administrative and Regulatory Environment of Air Carriers in Canada: Problems and Prospects, Calgary, 1980.

(5) Reschenthaler, G.B. and B. Roberts (eds.), Institute for Research on Public Policy, Perspectives on Canadian Airline Regulation, Montreal, 1979. (Library of Parliament HE/9815/A4/P47)

Bulletin d'actualité

82-14F

Les politiques concernant les transports aériens intérieurs au Canada

John Christopher

Division des sciences et de la technologie
Service de recherche

Le 13 avril 1982
Revu le 29 septembre 1986

Bibliothèque du Parlement
Library of Parliament

Service de recherche

Le Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement travaille exclusivement pour le Parlement, effectuant des recherches et fournissant des informations aux parlementaires et aux comités du Sénat et de la Chambre des communes. Entre autres services non partisans, il assure la rédaction de rapports, de documents de travail et de bulletins d'actualité. Les attachés de recherche peuvent en outre donner des consultations dans leurs domaines de compétence.

© Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1987

N° de cat. YM32-1/82-14-1986F

ISBN 0-660-91944-3

N.B. Dans ce bulletin, tout changement d'importance fait depuis la dernière publication est indiqué en **caractères gras**.

THIS DOCUMENT IS ALSO PUBLISHED IN ENGLISH

TRADUCTION

CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

POLITIQUES CONCERNANT LES TRANSPORTS AÉRIENS INTÉRIEURS AU CANADA

DÉFINITION DU SUJET

Selon l'ancienne politique concernant les transports aériens intérieurs, la société Air Canada (anciennement Trans-Canada Airlines) monopolisait le marché intérieur; par la suite, CP Air a été autorisée à lui faire concurrence sur les principales routes aériennes. En outre, quatre transporteurs régionaux ont été autorisés à étendre leurs activités afin d'aider les transporteurs des grandes lignes et de desservir des régions déterminées. Bien qu'ils ne soient pas autorisés à faire véritablement concurrence aux principaux transporteurs aériens, ils exercent toutefois dans certains cas un véritable monopole régional. Les transporteurs locaux, ou de troisième niveau, même s'ils ne sont assujettis à aucune directive fédérale précise ou officielle, ont été autorisés à créer des lignes aériennes locales à l'abri de la concurrence des transporteurs régionaux. À partir du milieu des années 70, les transporteurs aériens se sont préoccupés de plus en plus du rôle qu'ils devaient jouer, de la configuration qu'il fallait donner aux itinéraires intérieurs, de l'intensité de la concurrence qu'ils pouvaient se livrer et de l'opportunité d'une déréglementation. En réponse à ces préoccupations, le ministre des Transports a annoncé le 10 mai 1984 une nouvelle politique aérienne libéralisée qui va leur permettre de proposer immédiatement des tarifs inférieurs et stimuler la concurrence au Canada. Cette politique est axée sur la libéralisation de la réglementation applicable aux compagnies aériennes dans le but de promouvoir le dynamisme, l'innovation et la concurrence dans les transports aériens. Ce secteur d'activités devrait connaître une évolution très sensible par rapport à son état actuel.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

CONTEXTE ET ANALYSE

L'évolution des politiques concernant le transport aérien intérieur peut être répartie en trois grandes périodes - 1936 à 1944, 1945 à 1958 et 1959 au milieu des années 70. Ces périodes sont décrites ci-dessous.

A. 1936-1944

Jusqu'en 1936, le gouvernement fédéral n'a joué qu'un rôle limité dans le domaine de l'aviation. Les aéroports étaient surtout exploités par des entrepreneurs privés ou des collectivités. En 1936, l'industrie de l'aviation s'était remise des suites de la crise économique et le gouvernement reconnaissait le rôle primordial de l'avion dans le système général des transports au Canada. Cette même année, le gouvernement créait le ministère des Transports et, sous son autorité, la Direction de l'aviation civile qui reprenait au ministère de la Défense nationale, la compétence qu'il exerçait en matière de transports aériens depuis la Première Guerre mondiale.

Le nouveau ministère, conformément à la Loi sur l'aéronautique, exerçait de nombreux pouvoirs, notamment en ce qui concerne l'inspection et l'immatriculation des aéronefs et des aéroports, les permis au personnel de l'aéronautique, le contrôle des routes aériennes et le niveaux de concurrence permis aux sociétés aériennes sur une ligne donnée.

Dans le domaine de la politique de l'aviation civile, on s'est surtout intéressé à la création d'un système de voies aériennes transcontinental exploité par une société aérienne canadienne assurant un service national et transatlantique. Au début, le gouvernement espérait que les entreprises existantes relèveraient le défi et créeraient un service transcontinental. Toutefois, prenant conscience de la nécessité d'une aide gouvernementale, le ministre des Transports, M. C.D. Howe, a proposé au CN, au CP et à la compagnie Canadian Airways de créer conjointement une nouvelle société aérienne à but non lucratif dont les pertes seraient garanties par le gouvernement. Le CP et la compagnie Canadian Airways ont néanmoins retiré leur participation en raison de leur opposition au nombre prévu de

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

membres au conseil d'administration nommés par le gouvernement. La question a été enfin réglée le 10 avril 1937 par une loi du Parlement créant les Lignes aériennes Trans-Canada (Loi sur les lignes aériennes Trans-Canada). La loi avait comme principal objet la création et la préservation, au profit de la société aérienne, d'un monopole des services transcontinentaux, nationaux et internationaux. La compagnie et le ministre des Transports on passé un contrat d'une durée minimale de dix ans portant sur l'exploitation d'aéronefs entre des points et sur des routes désignés par le gouverneur en conseil; le gouvernement s'est engagé à assurer les déficits éventuels.

En créant les Lignes aériennes Trans-Canada, le gouvernement accordait à cette société un quasi monopole des services aériens transcontinentaux. L'importance de la circulation aérienne ne justifiait la création que d'une seule société et celle-ci est devenue "l'instrument désigné" par le gouvernement pour assurer la majeure partie des services aériens. À cette fin, le gouvernement lui a réservé certaines lignes exclusives et certains contrats de transport aérien du courrier. Cette première politique concernant l'aviation civile, bien qu'elle n'ait pas éliminé la concurrence, a tout de même permis de la contrôler de près et a ainsi donné un bon élan à la société TCA dès ses débuts. En 1942, cette société a établi un service de transport transcontinental du courrier et des passagers, de jour et de nuit et en tout temps entre les principales villes du Canada.

B. 1945-1958

En 1942 le CP a fait son entrée dans le domaine de l'aviation en achetant dix des plus gros transporteurs aériens (principalement des services de pilotes de brousse) qu'il a constitués en une seule société, le CP Air. En dépit des pressions exercées en 1943 par le CP Air en vue d'obtenir une répartition du trafic aérien, le gouvernement a continué de privilégier les Lignes aériennes Trans-Canada pour desservir les grandes lignes aériennes.

La création de l' Air Transport Board (actuel Comité des transports aériens) en 1944 n'a que peu réduit le quasi monopole de la société de la Couronne. Ce Comité était directement responsable envers le

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

ministre des Transports et il était établi que tout décret assignant des routes à la société était exécutoire et ne pouvait être révisé par le Comité des transports aériens.(1) Le Comité avait donc comme unique fonction d'assurer la réglementation de l'industrie de l'aviation, sauf la société de la Couronne.

Le premier changement important de la politique gouvernementale, survenu en 1948, a permis à CP Air de desservir les routes maritimes du Pacifique et d'agir comme société canadienne désignée dans cette partie du monde. Les activités internationales de CP Air ont, de ce fait, connu une croissance rapide entre 1950 à 1958 suite à la création d'un important réseau desservant Mexico, l'Amérique du Sud et l'Australie. Bien que le gouvernement ait adouci sa politique à propos des routes internationales, les Lignes aériennes Trans-Canada exerçaient toujours le monopole des routes intérieures transcontinentales.

Un changement dans la politique de l'aviation s'est amorcé avec la venue d'un nouveau gouvernement en 1957. M. Stephen Wheatcroft fut chargé d'étudier les conséquences de la concurrence sur les lignes aériennes transcontinentales. Dans son rapport publié en 1958, il favorisait, en général, l'établissement d'une concurrence limitée sur ces routes. Par la suite, le Comité des transports aériens a autorisé CP Air à assurer entre Vancouver et Montréal un vol aller-retour avec escales à Winnipeg et Toronto.

Ainsi, en 1959 la politique gouvernementale, qui auparavant contrôlait sévèrement la concurrence, permettait dorénavant une concurrence limitée sur les routes intérieures.

C. 1959-1973

Entre 1959 et 1973, la politique régissant les services intérieurs a subi plusieurs améliorations qui sont résumées ci-dessous.

1964: Le ministre des Transports publie une déclaration de principes selon laquelle, même si la théorie de la concurrence n'est pas rejetée, les

(1) J.R. Baldwin, The Regulator Agency and the Public Corporation: The Canadian Air Transport Industry, Cambridge, 1975, p. 35.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

compagnies desservant les principales lignes aériennes intérieures ne doivent pas porter sérieusement atteinte à la viabilité des Lignes aériennes TransCanada et le rôle des lignes aériennes régionales ne doit pas entrer en conflit avec la TCA.

1966: Les activités des transporteurs aériens régionaux sont définies, les transporteurs désignés (Pacific Western Airlines, Transair, Nordair, Quebec Air et Eastern Provincial Airways), des principes de concurrence limitée sont énoncés; un projet de restructuration des routes est proposé et les transporteurs aériens régionaux sont autorisés à étendre leurs services d'affrètement intérieurs et internationaux. En outre, les Transporteurs régionaux pourraient avoir droit à des subventions limitées.

1967: Le gouvernement autorise CP Air à accroître graduellement jusqu'en 1970 ses services transcontinentaux jusqu'à concurrence de 25% de la capacité totale des services transcontinentaux et à étendre par la suite ses activités de façon à maintenir ce niveau.

1969: Le ministre des Transports précise la politique de 1966 concernant les transporteurs aériens régionaux. Selon cette nouvelle politique, le rôle des transporteurs régionaux consiste à compléter les activités d'Air Canada* et de CP Air sur les principales lignes aériennes nationales et à assurer un service régulier dans le Nord. Aucune concurrence directe importante contre Air Canada et CP Air n'est autorisée. Les zones d'exploitation sont réparties entre les cinq transporteurs: la Colombie-Britannique et l'ouest de l'Alberta à la société Pacific Western Airlines; les Prairies et le nord-ouest de l'Ontario à Transair; le reste de l'Ontario et le nord-ouest du Québec à Nordair; toute la province de Québec à l'est de Montréal à Québécair; enfin, les provinces maritimes sont réservées à Eastern Provincial Airways. En outre, les sociétés Nordair, Québécair et EPA obtiennent le droit d'accès à Montréal et Transair à Toronto.

1969-1973: Entre 1969 et 1973, il n'y a aucune modification importante de la politique concernant l'aviation civile. Les transporteurs régionaux

---

* Les Lignes aériennes Trans-Canada sont officiellement devenues Air Canada le 1er janvier 1965.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

consolident leurs marchés et ouvrent de nouvelles routes à l'intérieur de leurs régions respectives.

D. La politique actuelle concernant le transport aérien intérieur

Au milieu des années 1970, le gouvernement a graduellement supprimé certaines des restrictions imposées aux compagnies aériennes. Ces dernières ainsi que les consommateurs réclamaient un allègement des règlements de la politique de transport aérien intérieur - ils désiraient une plus grande concurrence. La société CP Air voulait étendre ses activité au Canada et concurrencer Air Canada "sur un pied d'égalité" tandis que les compagnies régionales voulaient concurrencer plus ouvertement les deux principales compagnies aériennes du pays. Les transporteurs ont eux-mêmes pris des mesures en ce sens en offrant des places à moitié prix et à prix réduits sur certains vols.

En 1977, le Parlement a adopté des modifications à la Loi constituant Air Canada qui avaient pour effet de changer le rôle de la société. Les deux principaux objectifs du projet de loi étaient, premièrement, d'améliorer la structure financière d'Air Canada en annulant sa dette de 750 millions de dollars au CN, ce qui a été possible en permettant que le capital-actions soit détenu exclusivement par le gouvernement fédéral, et deuxièmement, de lui permettre de diversifier ses activités. La nouvelle loi encourageait également Air Canada à "respecter les règles de saine gestion commerciale, notamment la recherche du profit". Ces changement ont eu pour effet de permettre à Air Canada de concurrencer plus sérieusement les autres compagnies aériennes. La société était maintenant autorisée à diriger ses activités comme ses concurrentes et à chercher à les rendre profitables.

En outre, CP Air a reçu la permission de concurrencer davantage Air Canada. Dès 1980, les deux plus grands transporteurs aériens du Canada se livraient concurrence sur un pied d'égalité dans le plus grand marché du pays. Bien que la politique du gouvernement n'ait pas explicitement défini le rôle des sociétés aériennes nationales dans le système canadien de transport aérien, l'évolution des deux transporteurs, dans la pratique, a eu pour effet de diversifier leur rôle. A cet égard,

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

les sociétés nationales assurent surtout leurs services dans le sud du Canada sur toutes sortes de routes.

Depuis les années 1960, les transporteurs aériens régionaux sont devenus des compagnies assez importantes. En effet, ils ont ouvert de nouvelles routes aériennes dans le nord du pays et ont étendu leurs réseaux dans le sud lorsqu'ils ont reçu le droit de concurrencer directement ou indirectement les sociétés nationales ou, dans certains cas, lorsqu'on leur a permis de desservir des centres moins importants. Ces transporteurs ont également abandonné le service qu'ils assuraient à plusieurs centres où les passagers n'étaient pas assez nombreux et ils se sont graduellement défaits de leurs petits avions à hélices. Les sociétés régionales assurent maintenant des services sur de courtes distances surtout, entre les grands et petits centres urbains du sud du pays dont la liaison par avion à réaction dure une heure ou moins. Les sociétés Nordair et PWA desservent en outre des localités du Nord, région du pays où les distances à parcourir sont souvent beaucoup plus longues.

La politique gouvernementale n'a toujours pas défini le rôle des transporteurs locaux ou du troisième niveau. En pratique, leur tâche a été d'assurer les services dont les compagnies des deux autres niveaux, les nationales et les régionales, ne s'occupent pas. Cela a amené les compagnies locales à craindre l'avenir et, en particulier, à redouter que l'accroissement du nombre de passagers sur leurs routes en vienne à inciter les compagnies aériennes plus importantes à les y supplanter.

Au début de 1977, Transports Canada a entrepris une révision exhaustive de sa politique concernant la structure de l'industrie canadienne du transport aérien. Cet examen s'avérait nécessaire en raison des mauvais résultats financiers obtenus par les transporteurs au milieu des années 1970, de l'ambiguité croissante de leur rôle respectif et des exigences parallèles et incompatibles de tous les secteurs de l'industrie qui réclamaient une décision de principes pour définir ou redéfinir le rôle de chacun de manière à maximiser leur bien-être financier et leurs perspectives de croissance.

A l'automne de 1977, le ministère des Transports a envoyé à l'industrie, aux gouvernements provinciaux et aux autres intéressés un document de travail exposant trois projets de politique aérienne. Ces

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

derniers assignaient des rôles aux transporteurs nationaux, régionaux et locaux et différaient surtout quant aux types de routes que chaque groupe de transporteurs aurait le droit de desservir. Ces différences portaient sur l'importance du nombre des passagers (faible, moyen et élevé) et la longueur des vols (courts, moyens et longs). L'Air Transport Association of Canada (ATAC) estimait que ces propositions imposaient à l'industrie une structure trop rigide. Elle a donc recommandé qu'on approfondisse l'analyse de la politique et qu'on mette au point une déclaration de principes régissant les transporteurs locaux.

Après avoir entendu ces arguments et bien d'autres, le gouvernement a conclu que:

> Depuis le milieu des années 1970, l'évolution du secteur du transport aérien intérieur a accentué la nécessité de revoir les politiques du gouvernement fédéral définissant implicitement ou explicitement les types de routes intérieures que devraient desservir les transporteurs nationaux, régionaux et locaux. L'absence de "rôles" bien définis pour les trois principaux groupes de transporteurs a compliqué la tâche de la Commission canadienne des transports (CCT) relativement à la délivrance des permis et a gêné les transporteurs dans leur planification, car ceux-ci, pas plus que d'autres parties, ne savaient au juste quels types de routes la CCT pourrait les autoriser à desservir.(1)

En conséquence, le gouvernement a proposé, en août 1981, une nouvelle politique concernant le transport aérien intérieur. En quelques mots, cette politique couvrait les services aériens intérieurs à horaire fixe et comportait des propositions qui tendraient à ne garder que deux transporteurs nationaux et à leur permettre de continuer d'assurer le service à horaire fixe par avion à réaction déjà prévu entre divers points et à l'intérieur de toutes les régions du sud du Canada; à ramener de quatre à deux le nombre des régions dans lesquelles les transporteurs régionaux assurent leurs services et à leur permettre d'assurer une liaison régulière par avion à réaction et sans escale entre des centres éloignés de 1 300 kilomètres ou moins à l'intérieur de leurs régions respectives; à autoriser les transporteurs locaux à assurer un service passagers sur tous les

---

(1) Transports Canada, Politique concernant le transport aérien intérieur (services à taux unitaires), Ottawa, août 1981, p. 1).

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

itinéraires du sud du Canada, mais uniquement avec des appareils autres qu'à réaction, tant à l'intérieur des régions qu'entre elles. La politique régissant les services d'affrètement intérieurs reste la même. Avant de soumettre cette politique à l'approbation du Cabinet, on a cherché à recueillir des observations et des suggestions des gouvernements provinciaux et territoriaux, des transporteurs, des associations de consommateurs et des associations aériennes professionnelles.

Ce projet de politique était le premier à faire état du rôle des transporteurs locaux, mais il ne proposait aucun changement aux services d'affrètement intérieurs. D'aucuns ont dit qu'il se limitait à "régler dans le détail" la politique actuelle et continuait de protéger les rôles réservés aux transporteurs nationaux et régionaux. Des critiques ont jugé que la réglementation ainsi imposée par le gouvernement restreindrait la concurrence. Pour cette raison, le gouvernement a renvoyé sa politique au Comité permanent des transports le 15 décembre 1981 pour qu'il l'étudie et fasse des recommandations.

ACTION PARLEMENTAIRE

A. Recommandations du Comité

Le Comité permanent des transports a tenu des audiences publiques du 29 janvier au 2 mars 1982 au cours desquelles il a entendu 48 témoins; il a déposé son rapport le 6 avril suivant. Selon ce rapport, le Comité estimait qu'une nouvelle politique concernant le transport aérien intérieur devrait avoir pour objectifs de promouvoir une plus grande efficacité du système de transport aérien, l'amélioration des services aux passagers, un bon choix de services et de prix, la rentabilité à long terme de l'industrie et des services suffisants et stables dans les régions isolées et moins peuplées du pays. Pour faciliter la réalisation de ces objectifs, le Comité a fait un certain nombre de recommandations portant, notamment, sur la réglementation, le rôle des transporteurs, les services d'affrètement intérieurs, l'entrée des compagnies dans l'industrie et les tarifs et subventions. À l'égard de la réglementation, du rôle des transporteurs et des services d'affrètement intérieurs, le comité a recommandé que:

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

- l'industrie aérienne canadienne continue d'être réglementée et que la réglementation continue de relever de la Commission canadienne des transports;

- dans le sud du Canada (au sud du 60° de latitude nord), seules Air Canada et CP Air soient autorisées à assurer des services à taux unitaires entre des villes jumelées éloignées de plus de 1 500 milles orthodromiques;

- tous les transporteurs aériens canadiens, nouveaux ou existants puissent demander à la CCT la permission d'assurer des services à taux unitaires dans le sud du Canada entre des villes jumelées éloignées d'au plus 1 500 milles;

- tous les transporteurs aériens canadiens, nouveaux ou existants, puissent demander à la CCT la permission d'assurer des services intérieurs à taux unitaires vers le nord du Canada ou dans le nord du Canada (au nord du 60° de latitude nord);

- la politique des transports ne prévoie aucune restriction quant à la taille ou au type d' avions que peuvent utiliser les transporteurs qui assurent des services intérieurs à taux unitaires;

- les restrictions dont les services d'affrètement intérieurs font l'objet soient assouplies mais que la distinction entre les services d'affrètement et les services à taux unitaires soit maintenue.

Au sujet de l'entrée de nouvelles compagnie dans l'industrie, le Comité a recommandé que la CCT autorise tout nouveau service à taux unitaires qui permettrait d'atteindre plus rapidement les objectifs de la politique énoncée ci-dessus et surtout qu'elle:

- fasse de la concurrence le principal moyen de promouvoir les objectifs de cette politique, surtout dans les régions populeuses et pour les marchés des transports sur petits parcours où les transporteurs aériens sont fortement concurrencés par les transporteurs routiers;

- s'assure que lorsqu'un transporteur aérien qui a déjà un permis demande la permission d'assurer un nouveau service, ce service n'ait aucun effet néfaste important sur les services que le demandeur assure déjà:

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

- tienne compte, lorsqu'elle détermine si un nouveau service entraînerait un accroissement général de l'efficacité du système de transport aérien, de l'effet que le service proposé aurait sur les tarifs et les services de tous les transporteurs touchés ainsi que sur le coût de la navigation aérienne.

En outre, la CCT contrôlerait les tarifs, les fusions et les acquisitions de sociétés ainsi que les subventions aux transporteurs. Pour ce qui est des tarifs, le Comité a recommandé que:

- la CCT continue de réglementer les taux et les tarifs. Afin de simplifier le processus d'établissement des tarifs et d'encourager la concurrence, la CCT devrait définir une certaine "zone de flexibilité" modifiable au besoin et à l'intérieur de laquelle les transporteurs pourraient faire varier leurs tarifs en hausse ou en baisse sans obligation autre que l'envoi d'un bref préavis à la commission.

Le Comité recommandait en outre que la CCT simplifie et accélère la procédure à observer pour alléger la réglementation à laquelle les transporteurs sont assujettis, que soit maintenu le droit d'en appeler des décisions de la CCT auprès du ministre et du gouverneur en conseil qui établiraient et rendraient publique, la base sur laquelle les appels seraient entendus, et que Transports Canada publie un rapport d'ici cinq ans pour réaffirmer la politique actuelle ou y proposer des modifications.

Il convient de souligner que ces recommandations, bien qu'elles ne suppriment pas la réglementation et qu'elles protègent Air Canada et CP Air, permettent un certain degré de concurrence à l'intérieur d'un cadre réglementé. Les transporteurs régionaux, par exemple, ne seraient pas limités à la distance maximale de 800 milles prévue dans la politique proposée en 1981, mais pourraient assurer des vols sans escale dans un rayon de 1 500 milles. Les tarifs, qui seraient toujours réglementés par la CCT, seraient assujettis à une "zone de flexibilité" établie par la Commission et qui permettrait aux compagnies de se livrer concurrence en matière de prix. En outre, l'entrée d'une compagnie dans l'industrie aérienne, bien que devant être approuvée par la CCT, serait tributaire d'une politique visant à l'efficacité générale du système de transport aérien.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

B. La nouvelle politique aérienne du Canada*

Le 10 mai 1984, le ministre des transports a annoncé une nouvelle politique canadienne des transports aériens axée sur un assouplissement de la réglementation applicable aux transporteurs aériens et sur un renforcement de la concurrence. Comme l'a indiqué le ministre, cette politique découle de consultations auprès des compagnies aériennes, des provinces et du public, amorcées au milieu des années 1970 ainsi que des audiences du Comité permanent des transports en 1982 sur la politique des transports aériens intérieurs et des audiences de la Commission canadienne des transports sur les tarifs aériens au début de 1984. Dans un premier temps, cette politique va mettre en place un programme de libéralisation des aspects économiques de la réglementation des services aériens commerciaux dans le sud du Canada, sans qu'il y ait à modifier la législation (la carte indique la limite entre les zones toujours soumises à la réglementation et les zones déréglementées; cette limite pourrait être réévaluée par le Comité permanent des transports). Le programme(1) aurait pour effet:

(a) d'abroger la politique qui réserve certains marchés à certains transporteurs, ce qui permettrait aux transporteurs aériens existants ou aux nouveaux transporteurs de déposer des requêtes en autorisation de desservir n'importe quelle route intérieure;

(b) d'abolir les restrictions visant les permis d'exploitation des services à horaire fixe à taux unitaires des transporteurs aériens nationaux et régionaux, ainsi que les permis d'exploitation de services à taux unitaires des transporteurs locaux dans le sud du Canada.

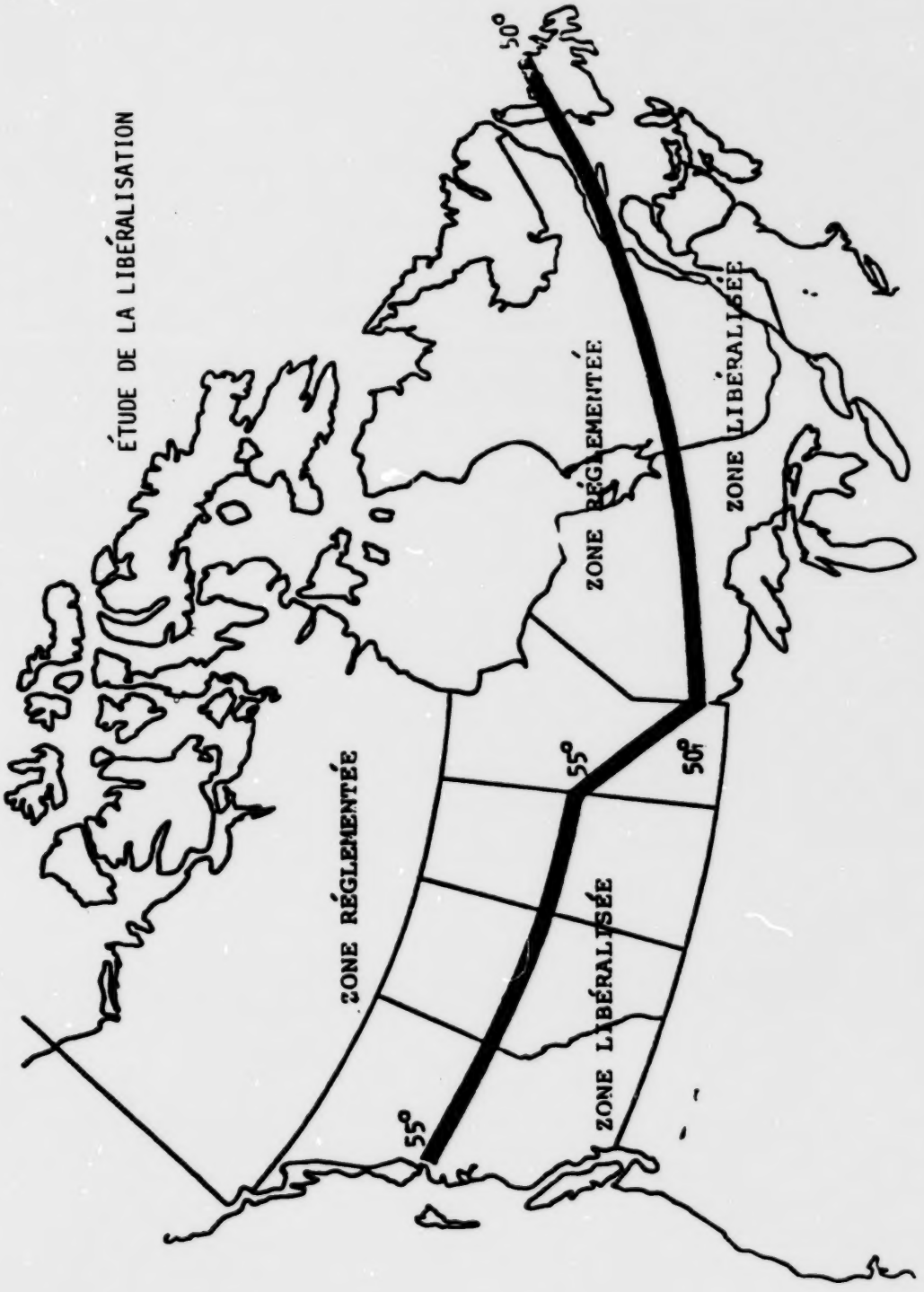
(c) d'inciter les compagnies aériennes à déposer, auprès de la CCT, des requêtes en autorisation de regrouper leurs permis d'exploitation de services à taux unitaires, afin que ces changements se fassent de façon ordonnée;

---

* Voir à ce sujet l'étude générale BP-95F, intitulée "Déréglementation de l'industrie aérienne au Canada".

(1) L'honorable Lloyd Axworthy, ministre des Transports, Nouvelle politique aérienne du Canada, Ottawa, 10 mai 1984, pages 20 à 22.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT



LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

(d) de réduire les obstacles à l'implantation de nouveaux services passagers et tout fret à horaire fixe en demandant à la CCT d'accorder plus de poids aux avantages d'une concurrence accrue, lorsqu'elle évalue le critère ICP, lors de certaines requêtes de permis d'exploitation;

(e) de libéraliser l'implantation de nouveaux services d'affrètement, en demandant à la CCT de soustraire de tels services au critère ICP;

(f) de favoriser la nouvelle pénétration de marchés en demandant à la CCT de garantir aux transporteurs aériens actuels la possibilité de se retirer des marchés nouvellement accordés et de déterminer si ces transporteurs devraient pouvoir revenir sur ces marchés en tout temps;

(g) de promouvoir des tarifs réduits et une meilleure concurrence en annonçant l'intention du gouvernement, avant même la publication du rapport de la CCT sur les audiences relatives aux tarifs aériens, d'accorder aux compagnies aériennes offrant des services à horaire fixe, carte blanche pour réduire leurs tarifs, et de limiter les majorations tarifaires à une proportion objective de la hausse des frais d'exploitation, à l'exclusion de ceux de la main-d'oeuvre, à compter de 1986 au plus tard;

(h) de demander à la CCT de faire rapport dans les 90 jours des mesures qu'elle entend prendre pour accélérer et simplifier le plus possible le processus réglementaire, et d'envisager des changements possibles aux preuves requises aux fins du critère ICP, pour faire porter le fardeau de la preuve non plus sur le requérant, mais bien sur les intervenants qui s'y opposent;

(i) de dissiper les craintes d'une concurrence déloyale de la part d'Air Canada, en lui rappelant son obligation d'appliquer de sains principes commerciaux, tout en lui enjoignant de ne pas se livrer à une concurrence malhonnête, de justificer de façon pertinente ses demandes de capitaux au gouvernement fédéral, de vendre la société Nordair à des intérêts privés aussi rapidement que possible et d'établir un groupe de travail réunissant tous les intéressés, pour établir des garanties contre les préjugés dans son système de réservations informatisé;

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

(j) de rationaliser l'infrastructure du transport aérien en favorisant les requêtes d'exploitation de nouveaux services à des aéroports sous-utilisés comme Hamilton et Mirabel et en invitant la CCT à se montrer bien disposée à l'égard de ces requêtes;

(k) d'agréer deux importants appels en souffrance (de PWA et d'Air Ontario) qui demandent de nouvelles occasions de desserte de marchés;

(l) de mettre en place un projet-témoin visant à améliorer des services aériens locaux qui accordent une considération spéciale aux appareils DASH-8;

(m) de veiller à ce que Transports Canada traite les nouveaux transporteurs et leurs concurrents sur un pied d'égalité en ce qui a trait à l'accès aux aéroports congestionnés durant les périodes de pointe; et

(n) d'accroître les efforts consentis par Transports Canada pour surveiller et améliorer la sécurité.

Par ailleurs, la Commission canadienne des transports a été invitée à renforcer sa surveillance et à organiser des audiences pour vérifier si le Nord est desservi convenablement par les transporteurs aériens aux meilleurs prix.

Ce sont là les principaux éléments de la première étape de libéralisation de cette nouvelle politique. Dans une deuxième étape, on envisagera d'étendre cette libéralisation de façon à éliminer progressivement la réglementation, en se fondant sur les conclusions du rapport de la CCT consacré à ses audiences sur les tarifs aériens, et sur l'avis du Comité permanent des transports qui a reçu du gouvernement le mandat d'étudier le rythme et les modalités de l'élimination progressive de la réglementation à caractère économique. Le Comité a été invité à centrer son attention sur les question suivantes:(1)

(1) À quel rythme le processus de suppression de la réglementation doit-il se poursuivre?

(2) Quelles modifications doit-on apporter à la Loi sur l'aéronautique afin de la rendre compatible avec une réglementaiton plus souple?

---

(1) Ibid., pp. 19-20.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

(3) D'autres mesures d'assouplissement de la réglementation devraient-elles être prévues à intervalles fixes pour que les parties intéressées puissent s'y accommoder et pour faciliter la planification, ou devrait-on faire précéder tout changement par des études, peut-être à des dates prédéterminées?

(4) La société Air Canada devrait-elle être démantelée ou confiée à des intérêts privés, afin d'améliorer le rendement de la société et de favoriser les petites compagnies aériennes privées sur le plan de la concurrence?

(5) À mesure qu'avancera le processus d'assouplissement, faudra-t-il prévoir des subventions directes d'exploitation pour protéger les localités des pertes de service qui découleraient des modifications à la réglementation et prévoir également des dispositions spéciales pour protéger les employés des compagnies aériennes d'une perte d'emplois connexes?

Comme il s'agit d'un écart majeur par rapport à l'ancienne politique en matière de transports aériens, on devra attendre un certain temps avant de pouvoir mesurer l'effet et l'efficacité de ces nouvelles mesures. Reste également à savoir jusqu'où ira le gouvernement sur la voie de la déréglementation dans ce domaine.

CHRONOLOGIE

1er juin 1919 - Le Parlement adopte la loi autorisant l'établissement d'une commission de l'air qui régira la construction des aéroports, la désignation des routes aériennes, la délivrance des permis relatifs aux aéronefs et au personnel et les enquêtes en cas d'accidents. Cette loi, avec le grand nombre d'amendements et adjonctions qu'elle a subis, est devenue par la suite la Loi sur l'aéronautique qui est encore à ce jour la base du droit aérien canadien.

1936 - Le ministère des Transports est créé (en vertu de la Loi sur le ministère des Transports) et l'honorable C.D. Howe devient le premier ministre des Transports. A l'intérieur de ce ministère, on crée une Direction de l'aviation civile et les services aériens prennent

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

autant d'importance que les chemins de fer et les services maritimes en tant que moyen de transport.

10 avril 1937 - La société Trans-Canada Airlines (TCA) est créée en vertu d'une loi du Parlement; elle sera financée au moyen d'actions ordinaires et le Canadien National sera l'unique actionnaire.

1942 - La société CP Air est constituée par le rassemblement de 10 transporteurs aériens locaux (qui assuraient pour la majorité des services de pilotes de brousse) sous l'égide de la société Canadien Pacifique.

1944 - La Commission des transports aériens est crée en vertu de la Loi sur l'aéronautique et c'est à elle qu'on doit la réglementation qui régit l'industrie des transports aériens.

1948 - Le gouvernement accorde à la société CP Air le droit d'inaugurer des routes aériennes dans le Pacifique.

1958 - Le rapport Wheatcroft, demandé par le gouvernement, favorise de manière générale l'établissement de services aériens transcontinentaux concurrentiels, mais la fréquence des vols est limitée.

mai 1959 - La Commission des transports aériens permet une concurrence limitée entre les services intérieurs intercontinentaux en accordant à CP Air un vol par jour dans chaque direction entre Vancouver, Toronto et Montréal.

24 avril 1964 - Le ministre des Transports annonce, bien que la théorie de la concurrence ne soit pas rejetée, que les activités de TCA sur ses principales routes ne devraient pas être compromises par une concurrence indue.

20 octobre 1966 - Le gouvernement établit une politique de l'aviation régionale et demande aux transporteurs régionaux d'assurer le service aérien vers le nord et de compléter les services intérieurs des grandes sociétés sur leurs routes principales; en outre, il propose que les transporteurs régionaux puissent restructurer leurs réseaux aériens et étendre leurs services d'affrètement intérieurs.

27 mars 1967 - La société CP Air reçoit la permission d'accroître graduellement ses services transcontinentaux jusqu'à ce qu'elle assure le transport de 25% des passagers et des marchandises dans tout le Canada, ce qui s'est produit en 1970.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

19 septembre 1967 - La Commission canadienne des transports (CCT) est créée en vertu de la Loi nationale sur les tranports et est dotée d'un Comité des transports aériens qui hérite de tous les pouvoirs et de toutes les fonctions de la Commission des transports aériens.

15 août 1969 - Le ministre des Transports définit de manière plus précise la politique de transport aérien régional de 1966 "afin de compléter les principaux services aériens intérieurs d'Air Canada et de CP Air et d'assurer un service régulier et à horaire fixe vers le nord du pays."

14 février 1974 - Le ministre des Transports annonce que le gouvernement supprimera la restriction à laquelle était assujettie CP Air et qui l'obligeait à faire passer tous ses vols transcontinentaux par Montréal.

septembre 1977 - Le gouvernement publie un document de travsail qui énonce trois projets de politique à l'intention de l'industrie aérienne.

novembre 1977 - Le Parlement adopte la Loi constituant Air Canada qui visait surtout à restructurer financièrement la société de manière à mieux l'adapter à un marché concurrentiel.

mai 1978 - L'Air Transport Association of Canada avise formellement Transports Canada que les projets de politique exposés dans le document de travail susmentionné n'énonçaient aucun principe ni aucune directive et imposaient une structure trop rigide à l'industrie. Elle demande également que le gouvernement élabore lui-même une plus grande partie de la politique de manière à ce qu'elle tienne davantage compte des transporteurs régionaux et locaux.

mars 1975 - Le gouvernement supprime les restrictions auxquelles étaient assujetties les routes de CP Air et permet à cette dernière de concurrencer Air Canada.

15 août 1981 - Le gouvernement publie un document de travail intitulé Politique concernant le transport aérien intérieur.

15 décembre 1981 - Le gouvernement renvoie le document intitulé Politique concernant le transport aérien intérieur au Comité permanent des transports pour qu'il l'étudie et fasse des recommandations.

6 avril 1981 - Le Comité des Transports de la Chambre des communes fait rapport à la Chambre de ses conclusions sur la politique concernant le transport aérien intérieur.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

10 mai 1984 - Le ministre des Transports annonce la nouvelle politique aérienne du Canada, qui assouplit la réglementation de l'industrie des transports aériens.

RÉFÉRENCES CHOISIES

(1) Canada, Conseil économique du Canada, Pour une réforme de la réglementation, Ottawa, 1981.

(2) Canada, Chambre des communes, neuvième rapport du Comité permanent des transports, n° 55, Politique concernant le transport aérien intérieur, Ottawa, 1982.,

(3) Canada, Transports Canada, Politique concernant le transport aérien intérieur (services à taux unitaires), Ottawa, 1981.

(4) Johnston, E. et J.R.B. Ritchie, Institute for Transportation Studies, The Administrative and Regulatory Environment of Air Carriers in Canada: Problems and Prospects, Calgary, 1980.

(5) Reschenthaler, G.B. et B. Roberts (édit.), Institut de recherches politiques, Perspectives on Canadian Airline Regulation, Montréal, 1979. (Bibliothèque du Parlement HE/9815/A4/P47).